

LECH JAWORSKI¹

Ogłoszenie o możliwościach uzyskania koncesji na rozpowszechnianie w sposób rozsiewczy naziemny programu radiowego lub telewizyjnego – analiza prawna²

Wpłynął: 15.05.2025. Akceptacja: 7.07.2025

Streszczenie

Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych w sposób rozsiewczy naziemny jest niezbędnym elementem postępowania koncesyjnego. Opublikowanie omawianego ogłoszenia nie jest jednak równoznaczne z wszczęciem indywidualnej sprawy administracyjnej o udzielenie koncesji. Sprawa taka zostaje bowiem wszczęta dopiero z chwilą złożenia wniosku o udzielenie koncesji, w związku z ogłoszeniem o możliwości jej uzyskania. Ogłoszenie określa wiążąco przedmiot postępowania. Wnioski o koncesję złożone niezgodnie z tym przedmiotem albo poza ogłoszeniem (bez jego wcześniejszego opublikowania) pozostawia się bez rozpoznania. Istotną rolę ogłoszenia jest realizacja zasad jawności oraz równych szans wszystkich uczestników postępowania koncesyjnego.

Słowa kluczowe: ogłoszenie, koncesja, postępowanie koncesyjne, rozpowszechnianie programów, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

¹ Dr Lech Jaworski – Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski (Polska), e-mail: ljaworski@wpia.uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7306-6129.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

LECH JAWORSKI

The Announcement on the Possibility of Obtaining a Concession for the Distribution of Radio and Television Programmes by Terrestrial Broadcasting – Legal Analysis³

Abstract

The announcement of the President of the National Broadcasting Council on the possibility of obtaining a concession for the distribution of radio and television programmes by terrestrial broadcasting is an essential element of the concession procedure. However, the publication of the announcement in question is not tantamount to the initiation of an individual administrative case for the granting of a concession. Indeed, such a case is initiated only at the time of filing an application for the concession in connection with the announcement of the possibility to obtain it. Such an announcement specifies the subject matter of the procedure in a binding manner. Applications for a concession submitted not in accordance with this object or outside the announcement (without its prior publication) are left without consideration. An important role of the announcement is the implementation of the disclosure and equal opportunities principles for all participants in the concession procedure.

Keywords: announcement, concession, concession procedure, distribution of programmes, Chairman of the National Broadcasting Council.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Wolność działalności prasowej, gwarantowana w art. 14 Konstytucji⁴, obejmuje w szczególności funkcjonowanie radiofonii i telewizji⁵. Radio i telewizja stanowią przy tym te środki społecznego przekazu, które, z uwagi na ich popularność oraz powszechny odbiór, odgrywają fundamentalną rolę w realizowaniu przez prasę jej doniosłych zadań. Wolna prasa stanowi bowiem jeden z filarów demokratycznego państwa prawnego, jakim w świetle art. 2 Konstytucji jest Rzeczpospolita Polska⁶.

Urzeczywistniając wyrażone w art. 54 ust. 1 Konstytucji prawo każdego człowieka do pozyskiwania informacji, ustrojodawca wprowadził w ust. 2 tegoż artykułu zakaz cenzury prewencyjnej oraz koncesjonowania prasy. Od pierwszego z wymienionych tu zakazów przepisy nie przewidują żadnego wyjątku. W wypadku zakazu drugiego natomiast art. 54 ust. 2 zd. 2 Konstytucji przewiduje, że ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej⁷.

W ślad za wskazaną tu normą konstytucyjną kwestie dotyczące uzyskania koncesji uregulowane zostały przede wszystkim w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁸. Szczegółowe rozstrzygnięcia w tym zakresie znajdujemy zaś w jej rozdziale 5, zatytułowanym *Koncesje na rozpowszechnianie programów* (art. 33–40b).

Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.r.t. „rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji”⁹. Koncesji wymaga zatem rozpowszechnianie programów, tj. „emisja programu drogą bezprzewodową lub przewodową do odbioru przez odbiorców” (art. 4 pkt 7 u.r.t.). Emisja, czyli skierowanie sygnału radiowego lub telewizyjnego do nieoznaczonego kręgu odbiorców, może być realizowana albo drogą naziemną

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej jako Konstytucja.

⁵ W myśl art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 1914 – zwana dalej jako pr.pr.) programy radiowe i telewizyjne objęte są pojęciem prasy.

⁶ Zob. Postanowienie SN z 7.02.2007 r., III KK 236/06, OSN 2007, nr 6, poz. 50.

⁷ Podobnie art. 10 ust. 1 zd. 3 Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1722 ze zm. – zwana dalej jako u.r.t.

⁹ Zob. szerzej L. Jaworski, *Koncesje na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych w świetle wolności konstytucyjnych*, „Zarządzanie Mediami” 2014, 2(4), s. 141–155.

(za pomocą nadajników znajdujących się na powierzchni ziemi), albo satelitarną (za pomocą sztucznych satelitów ziemi). W obu wymienionych tu wypadkach będziemy mieli do czynienia z emisją bezprzewodową¹⁰.

Wydanie decyzji koncesyjnej¹¹ poprzedza oczywiście stosowne postępowanie, w którym uczestniczą podmioty ubiegające się o koncesję. Do wszczęcia postępowania o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych w sposób rozsiewczy naziemny niezbędne jest zaś ogłoszenie Przewodniczącego Rady o możliwości uzyskania takiej koncesji.

Istota i cel ogłoszenia

Zasadom wszczęcia postępowania koncesyjnego poświęcony został art. 34 u.r.t. Zgodnie z zawartymi tam regulacjami (ust. 1) Przewodniczący KRRiT ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacje o możliwościach uzyskania koncesji na rozpowszechnianie w sposób rozsiewczy naziemny programu radiowego lub telewizyjnego. Ustalenie treści ogłoszenia oraz przekazanie go do publikacji należy do kompetencji Przewodniczącego KRRiT. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 33 ust. 3 zd. 1 u.r.t. „Przewodniczący Krajowej Rady podejmuje decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały Krajowej Rady”, także uruchomienie postępowania koncesyjnego poprzez publikację ogłoszenia wymaga aprobaty KRRiT.

Wskazany powyżej obowiązek ogłoszenia odnosi się do rozpowszechniania programu w sposób rozsiewczy naziemny, a zatem obejmuje zarówno możliwość uzyskania koncesji na takie rozpowszechnianie w sposób analogowy, jak i w sposób cyfrowy w multipleksie. Nie dotyczy natomiast rozpowszechniania programu w sposób rozsiewczy satelitarny oraz w sieciach telekomunikacyjnych innych niż wykorzystywane do rozpowszechniania rozsiewczego naziemnego lub rozsiewczego satelitarnego (por. art. 37 ust. 1 pkt 3 u.r.t.). W wypadku wskazanych w zdaniu poprzednim sposobów rozpowszechniania programu KRRiT musi przyjąć i rozpatrzyć wnioski o udzielenie koncesji bez konieczności uprzedniego ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT o możliwości ubiegania się o nie. W wypadku rozpowszechniania programu w sposób rozsiewczy naziemny wnioski o koncesje składa

¹⁰ Emisja drogą przewodową realizowana jest za pośrednictwem kabli albo światłowodu. W myśl art. 33 ust. 1a u.r.t. „Nie wymaga uzyskania koncesji rozpowszechnianie programów telewizyjnych wyłącznie w systemach teleinformatycznych, chyba że program taki ma być rozprowadzany naziemnie, satelitalnie lub w sieciach kablowych”.

¹¹ Zgodnie z art. 33 ust. 2 u.r.t., organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej zwanej KRRiT lub Radą).

się tylko w związku z ogłoszeniem (§ 16 rozporządzenia KRRiT z dnia 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych¹²).

Należy tu również zaznaczyć, że zgodnie z art. 35a ust. 3 u.r.t. w przypadku złożenia przez nadawcę wniosku o udzielenie koncesji na kolejny okres (tzw. przedłużenie koncesji), do postępowania w sprawie udzielenia koncesji nie stosuje się przepisów art. 34 u.r.t. W przypadkach takich zatem, także w odniesieniu do rozpowszechniania programu w sposób rozsiewczy naziemny, wszczęcie postępowania koncesyjnego następuje na sam wniosek nadawcy, bez uprzedniego ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT. Jeżeli jednak wniosek taki nie zostanie złożony w terminie (nie później niż 12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji – art. 35a ust. 1 u.r.t.), koncesja wygaśnie, a Przewodniczący KRRiT zobowiązany jest niezwłocznie ogłosić o możliwości uzyskania koncesji w zakresie objętym koncesją, która wygasa (§ 21 rozp. w spr.zaw.wn.).

Obowiązek objęcia ogłoszeniem rozsiewczego naziemnego sposobu rozpowszechniania programów wynika niewątpliwie z faktu, że zasób częstotliwości (na których takie rozpowszechnianie się odbywa) jest ograniczony, a co za tym idzie liczba koncesji na takie rozpowszechnianie też będzie ograniczona. W tym kontekście należy podzielić pogląd, że nałożony na Przewodniczącego KRRiT obowiązek opublikowania stosownego ogłoszenia, zawierającego dokładne informacje o przedmiocie postępowania koncesyjnego zmierza do umożliwienia złożenia wniosków o udzielenie koncesji wszystkim zainteresowanym podmiotom oraz zapewnienia jawnego charakteru postępowania i kontroli społecznej tej procedury¹³. Również w orzecznictwie dotyczącym udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych wielokrotnie podkreślano konieczność takiej interpretacji przepisów regulujących postępowanie koncesyjne, która gwarantowałaby przede wszystkim jawność działania organów koncesyjnych i równe szanse wszystkim wnioskodawcom. Przyznanie zainteresowanym prawa do informacji o tym, co właściwie KRRiT ma do zaoferowania w postępowaniu koncesyjnym i o co ubiegają się poszczególni wnioskodawcy, zapobiega wprowadzaniu w błąd co do rzeczywistego przedmiotu postępowania i tym samym ogranicza nieuczciwą konkurencję w ubieganiu się o koncesje. Podanie tych treści do publicznej wiadomości ułatwia także prawną kontrolę rozdzielania koncesji¹⁴.

¹² Dz.U. Nr 5, poz. 41 ze zm. – zwane dalej jako rozp. w spr.zaw.wn.

¹³ Zob. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001, s. 404.

¹⁴ Wyrok NSA z 1.10.1998 r., II SA 916/97, Wokanda 1999, nr 6, s. 32.

Tym samym celem służy także wskazany w art. 34 ust. 1 u.r.t. obowiązek ustalenia przez Przewodniczącego KRRiT terminu, nie krótszego niż 45 dni od dnia ogłoszenia, do składania wniosków o udzielenie koncesji. Termin ten może być oczywiście dłuższy (ustawa wskazuje jedynie termin minimalny), przy czym za dzień ogłoszenia należy przyjąć termin publikacji numeru „Monitora Polskiego” zawierającego ogłoszenie. Termin do składania wniosków musi być w ogłoszeniu wskazany, a oblicza się go w sposób określony w art. 57 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵. Wydaje się przy tym, że ustalenie terminu, o którym tu mowa, powinno nastąpić poprzez wskazanie w ogłoszeniu konkretnej daty. Wniosek złożony po terminie określonym w ogłoszeniu pozostawia się bez rozpoznania (§ 17 ust. 1 pkt 1 rozp. w spr.zaw.wn.).

Zasadom jawności oraz równych szans wszystkich uczestników postępowania koncesyjnego służy również art. 34 ust. 2 u.r.t., w myśl którego Przewodniczący KRRiT podaje do publicznej wiadomości listę wnioskodawców uczestniczących w postępowaniu o udzielenie koncesji. Lista ta zawiera także informację o podmiotach, których wnioski pozostawiono bez rozpoznania z powodu złożenia wniosku po terminie określonym w ogłoszeniu lub niezgodności wniosku z warunkami określonymi w ogłoszeniu w zakresie przedmiotu postępowania, określenia charakteru programu lub warunków technicznych (§ 17 ust. 2 rozp. w spr.zaw.wn.)¹⁶. Organ koncesyjny może rozdysponować jedynie te częstotliwości oraz stacje nadawcze, o których publicznie informował, i tylko pomiędzy wnioskodawców, którzy złożyli wnioski w odpowiednim terminie oraz zostali umieszczeni na liście wnioskodawców podanej do publicznej wiadomości¹⁷.

Przewodniczący KRRiT, przed opublikowaniem ogłoszenia, ma obowiązek zasięgnięcia opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej jako UKE) w zakresie warunków technicznych rozpowszechniania programu. Chodzi tu o tę część projektu ogłoszenia, która określa częstotliwości lub kanały oraz maksymalną moc promieniowaną i lokalizację stacji nadawczych przeznaczonych do rozpowszechniania programu lub obszar, na którym mogą być wykorzystywane częstotliwości, chyba że do rozpowszechniania programu nie jest wymagana rezerwacja częstotliwości (art. 34 ust. 1a pkt 3 w zw. art. 34 ust. 1 u.r.t.). Należy przy tym przyjąć,

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r., poz. 572 – zwana dalej jako k.p.a.

¹⁶ Z uwagi na nieokreślenie przez przepisy miejsca takiej publikacji za wystarczające uznać należy opublikowanie objętych nią informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej KRRiT (zob. G. Lubieńczyk, [w:] A. Niewęglowski (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 487). Lista taka, wskazująca ogłoszenie inicjujące postępowanie, w związku z którym złożone zostały wnioski, powinna być ogłoszona niezwłocznie po upływie terminu do składania wniosków o udzielenie koncesji (zob. S. Piątek [w:] S. Piątek (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 371).

¹⁷ Wyrok NSA z 13.06.1996 r., II SA 338-349/95, Glosa 1997 nr 2, poz. 7, Wokanda 1996, nr 11, s. 40.

że w celu uzyskania opinii, o której tu mowa, Przewodniczący KRRiT powinien przedstawić Prezesowi UKE nie tylko wskazaną tu część projektu ogłoszenia, lecz także te objęte ogłoszeniem informacje, które mogą być niezbędne do jej wyrażenia¹⁸.

Opinia Prezesa UKE nie jest co prawda wiążąca dla Przewodniczącego KRRiT, słusznie jednak zwraca się uwagę, że brak porozumienia pomiędzy tymi organami na wstępnym etapie poprzedzającym wszczęcie procedury koncesyjnej może powodować problemy na jej kolejnych etapach, które wymagają już ścisłej współpracy obu tych organów¹⁹. W tym kontekście wskazać tu należy na art. 37 ust. 3 u.r.t., w myśl którego koncesja w zakresie jej części technicznej jest udzielana w porozumieniu z Prezesem UKE, który zajmuje stanowisko, mając na względzie spełnienie warunków określonych w art. 69 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej²⁰. Zatem brak porozumienia w sprawie ogłoszenia pomiędzy wskazanymi organami może w późniejszym czasie utrudnić lub nawet uniemożliwić wydanie koncesji.

Wskazany powyżej celom umożliwienia wszystkim zainteresowanym złożenia wniosków o koncesję oraz zapewnienia jawnego charakteru postępowania i kontroli społecznej tej procedury służy również obowiązek określony w art. 34 ust. 1b. u.r.t. W myśl tego przepisu „Przewodniczący Krajowej Rady, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 1, zamieszcza w co najmniej dwóch drukowanych dziennikach o zasięgu ogólnopolskim informację o tym ogłoszeniu”. Informacja powinna określać przedmiot postępowania oraz wskazywać dane „Monitora Polskiego”, w którym opublikowano ogłoszenie²¹.

U.r.t. nie definiuje pojęcia dziennika, ale zgodnie z art. 3 tejże ustawy „Do rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych stosuje się przepisy prawa prasowego, o ile ustawa nie stanowi inaczej”. W myśl zaś art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe „dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu”. Wypada podzielić przy tym stanowisko, że celowe jest jednak zamieszczanie informacji w dziennikach publikowanych we wszystkie dni robocze²². Wybór dzienników należy formalnie do Przewodniczącego KRRiT.

¹⁸ Zob. S. Piątek [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 368.

¹⁹ G. Lubieńczyk, *op. cit.*, s. 486 oraz wskazana tam literatura.

²⁰ Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r., Dz.U., poz. 1221 ze zm. – zwana dalej jako P.k.e.

²¹ S. Piątek [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 368.

²² *Ibidem*.

Określenie przedmiotu postępowania i warunków technicznych rozpowszechniania programu

Informacje objęte treścią ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT określa art. 34 ust. 1a u.r.t. W pierwszej kolejności jest to oczywiście przedmiot postępowania koncesyjnego, którym jest udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego drogą rozsiewczą naziemną.

Jak już zaznaczono, rozpowszechnianie programów drogą rozsiewczą naziemną może odbywać się na dwa sposoby: analogowy oraz cyfrowy w multipleksie. Rozporządzenie KRRiT wskazuje przy tym dwa standardy rozpowszechniania programów drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy: DVB-T – dla programów radiofonicznych lub telewizyjnych, oraz DAB+ dla programów radiofonicznych (por. § 1 pkt 1 lit. a tiret drugie oraz lit. aa rozp. w spr.zaw.wn.).

Rozpowszechnianie analogowe rozsiewcze naziemne polega na tym, że każdy poszczególny program nadawany jest w ramach jednej częstotliwości (w wypadku telewizji określanej mianem kanału). Ich ilość jest oczywiście ograniczona, stąd w tym kontekście częstotliwość bywa określana mianem „dobra rzadkiego”. Technologia cyfrowa umożliwia natomiast na „upakowanie” (multipleksowanie) wielu programów (a przy tym także innych usług dodatkowych) w ramach jednej częstotliwości (kanału). W wyniku multipleksacji powstaje zespolony sygnał cyfrowy. Inaczej mówiąc: w systemie emisji cyfrowej jeden kanał częstotliwościowy wykorzystywany przez multipleks służy do rozpowszechniania kilku programów. Obecnie multipleksy telewizyjne naziemne wykorzystują system emisji DVB-T, który w przypadku zastosowania standardu MPEG-4 do kompresji sygnałów w standardowej rozdzielczości umożliwia rozpowszechnienie w jednym kanale telewizyjnym ośmiu programów²³.

Technologia analogowa, przez całe dekady stanowiąca podstawowy sposób rozpowszechniania programów, stopniowo odchodzi w przeszłość. Stosowana jest jeszcze co prawda w radiofonii, ale w wypadku telewizji już nie – od 31 lipca 2013 r. zaprzestano bowiem analogowej emisji programów telewizyjnych w związku z przejściem na emisję cyfrową. Przejście na taką emisję jest też w przyszłości nieuchronne w wypadku programów radiowych.

U.r.t. nie zawiera definicji multipleksu. Odnajdujemy ją natomiast w art. 2 pkt 24 P.k.e. Zgodnie z tym przepisem multipleks to „zespolony strumień danych cyfrowych składający się z dwóch lub większej liczby strumieni utworzonych z danych wchodzących w skład treści programów radiofonicznych lub telewizyjnych oraz z danych dodatkowych, obejmujących w szczególności dane związane

²³ Zob. S. Piątek [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 41 oraz s. 391.

z systemem dostępu warunkowego lub usługami powiązаныmi". Multipleks służy zatem do przenoszenia danych stanowiących treści programów radiofonicznych lub telewizyjnych²⁴.

Określając w ogłoszeniu przedmiot postępowania, Przewodniczący KRRiT wskazuje, czy jest nim udzielenie koncesji na rozpowszechnianie zupełnie nowego programu, czy rozszerzenie już udzielonych koncesji. Rozszerzenie koncesji może dotyczyć nowych obszarów, sposobów lub technologii rozpowszechniania. Przepisy § 1 pkt 1 lit. e w związku z § 16 rozp. w spr.zaw.wn. wskazują sposoby rozszerzenia koncesji wymagające wcześniejszego ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT. W wypadku koncesji na rozpowszechnianie programów radiofonicznych lub telewizyjnych drogą rozsiewczą naziemną w sposób analogowy oraz w sposób cyfrowy w standardzie DVB-T, koncesja może być rozszerzona o kolejną stację nadawczą w celu rozpowszechniania programu w sposób analogowy lub o obszar wykorzystania częstotliwości w celu rozpowszechniania programu w sposób cyfrowy w standardzie DVB-T. W wypadku koncesji na rozpowszechnianie programów radiofonicznych lub telewizyjnych drogą rozsiewczą satelitarną koncesja może być rozszerzona o przyznanie prawa do rozpowszechniania programu drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy w standardzie DVB-T. Ponadto w wypadku programu radiofonicznego rozpowszechnianego: drogą rozsiewczą naziemną w sposób analogowy, drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy w standardzie DAB+, drogą rozsiewczą satelitarną, a także w sieciach telekomunikacyjnych innych niż wykorzystywane do rozpowszechniania rozsiewczego naziemnego lub rozsiewczego satelitarnego, koncesja może być rozszerzona o przyznanie prawa do rozpowszechniania programu drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy w standardzie DAB+ lub o obszar wykorzystania częstotliwości w celu rozpowszechniania programu w sposób cyfrowy w standardzie DAB+.

Różne sposoby wskazywania warunków technicznych rozpowszechniania są związane z różnymi technicznymi warunkami rozpowszechniania programów. W przypadku programów radiowych rozpowszechnianych w sposób analogowy wskazywana jest częstotliwość, lokalizacja stacji i jej moc. W przypadku programów telewizyjnych wskazywane są kanały, lokalizacje stacji nadawczych oraz ograniczenia mocy promieniowanej²⁵.

§ 4 rozp. w spr.zaw.wn. ustala składające się na wniosek o koncesje wzory urzędowych formularzy (stanowiące załącznik do rozporządzenia), w tym dotyczące udzielenia oraz rozszerzenia koncesji formularze zatytułowane *Informacje techniczne*.

²⁴ Zob. S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz. Wyd. 4*, Warszawa 2019, uwaga 36 do art. 2, Legalis.

²⁵ S. Piątek [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 370.

Związanie organu koncesyjnego jego zawartą w ogłoszeniu publiczną ofertą rozdysponowania określonych częstotliwości pomiędzy określonych wnioskodawców co do zasady eliminuje możliwość dokonywania zmian w tym zakresie w toku postępowania koncesyjnego²⁶.

Określenie warunków programowych rozpowszechniania programu, w tym w szczególności rodzaju i charakteru programu

W omawianym ogłoszeniu określa się między innymi warunki programowe rozpowszechniania programu. Dotyczy to w szczególności rodzaju i charakteru programu (art. 34 ust. 1a pkt 2 u.r.t.). Pojęć tych u.r.t. jednak nie definiuje. Określeniem „rodzaj programu” posługuje się natomiast rozporządzenie KRRiT z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie udogodnień dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku i osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu w programach telewizyjnych²⁷. W myśl bowiem § 1 pkt 3 tego rozporządzenia określa ono „rodzaj programów, w których nadawcy nie są obowiązani do wprowadzania udogodnień dla osób niepełnosprawnych”. Jego § 10 stanowi zaś, że „Nadawcy programów rozpowszechnianych wyłącznie w sieciach telekomunikacyjnych innych niż wykorzystywane do rozpowszechniania rozsyłanego naziemnego lub rozsyłanego satelitarnego, których zasięg ludnościowy nie przekracza 500 000 mieszkańców, nie są obowiązani do wprowadzania udogodnień dla osób niepełnosprawnych”. Z zestawienia tych przepisów można by zatem wnosić, że „rodzaj programu” odnosi się do sposobu jego rozpowszechniania (drogą rozsyłaną naziemną, drogą rozsyłaną satelitarną czy w sieciach telekomunikacyjnych innych niż wykorzystywane do rozpowszechniania rozsyłanego naziemnego lub rozsyłanego satelitarnego). Oczywiście sposób rozpowszechniania programu musi być w ogłoszeniu wskazany, ale przypomnijmy, że ogłoszenie to odnosi się tylko do jednego takiego sposobu, a mianowicie do rozpowszechniania w sposób rozsyłany naziemny (art. 34 ust. 1 u.r.t.). Wskazanie więc w ogłoszeniu innego sposobu rozpowszechniania programu po prostu nie może mieć miejsca. Takie rozumienie pojęcia „rodzaj programu” nie miałoby więc specjalnego sensu (choć ogłoszenie może też dotyczyć zmiany koncesji polegającej na jej rozszerzeniu o nowy sposób rozpowszechniania programu, np. programu już rozpowszechnianego drogą rozsyłaną satelitarną o przyznanie prawa do jego rozpowszechniania

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ Dz.U., poz. 2261 – zwane dalej jako rozp. w spr. udogodnień.

drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy w standardzie DVB-T). Należy też przy tym zauważyć, że sama u.r.t. rozróżnia pojęcia „sposobu rozpowszechniania programu” oraz „rodzaju programu”, posługując się oboma w odmiennym znaczeniu w art. 37 ust. 1 (odpowiednio w pkt. 3 i w pkt. 4).

Z uwagi na to, że określenie rodzaju programu jest również istotnym elementem treści koncesji (art. 37 ust. 1 pkt 4 u.r.t.), w orzecznictwie wyrażony został pogląd (przy odwołaniu się do treści ogłoszeń Przewodniczącego KRRiT), że pojęcie „rodzaj programu” odnosi się do zasięgu jego nadawania. Dotyczy zatem rozróżnienia programów na lokalne, regionalne, ponadregionalne i ogólnokrajowe²⁸. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że taki sposób określania zasięgu nadawania programu jest właściwy dla rozpowszechniania go drogą rozsiewczą naziemną w sposób analogowy, co w okresie wydania powołanego orzeczenia było normą w wypadku programów zarówno radiowych, jak i telewizyjnych. Tymczasem programy telewizyjne przeszły na emisję cyfrową, a stosowana jeszcze w radiofonii emisja analogowa występuje obok cyfrowej (która zapewne i tutaj zastąpi z czasem tę analogową). W odniesieniu zaś do rozpowszechniania cyfrowego rozsiewczego naziemnego w multipleksie (zarówno telewizyjnego, jak i radiowego) ustawa posługuje się terminem „obszar rozpowszechniania” (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. h u.r.t.), również odróżniając ten termin od pojęcia „rodzaj programu”. „Obszar rozpowszechniania” ustala się poprzez określenie jednostek podziału terytorialnego pokrytych zasięgiem sygnału multipleksu. I tak też wskazuje się go w ogłoszeniu oraz koncesji na rozpowszechnianie programu z wykorzystaniem multipleksu.

W związku z zawartymi powyżej uwagami wydaje się więc, że w świetle regulacji u.r.t. oraz aktów do niej wykonawczych trudno jest pojęciu „rodzaj programu” nadać jakąś konkretną treść.

Jeżeli natomiast chodzi o „charakter programu”, art. 4 pkt 13 u.r.t. definiuje pojęcie „programu wyspecjalizowanego”. W myśl tego przepisu jest nim „program, w którym nie mniej niż 70% czasu nadawania programu w ciągu miesiąca, w godzinach 6–23, stanowią audycje i inne przekazy realizujące przyjętą specjalizację programu”. Program o charakterze wyspecjalizowanym realizuje specjalizację poprzez rozpowszechnianie audycji określonego rodzaju (por. § 6 rozp. w spr. udogodnień). Rodzaje audycji to np. audycje informacyjne, publicystyczne, rozrywkowe czy edukacyjne (por. rubryka C /program radiofoniczny/ i rubryka D /program telewizyjny/ załącznika nr 2 – wzór formularza „Informacje Programowe” – do rozp. w spr.zaw.wn.). Powołany w nawiasie powyżej formularz wymaga, aby wnioskujący o koncesję na rozpowszechnianie programu wyspecjalizowanego określił

²⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 1.10.1998 r., II SA 916/97, OSP 1999, nr 7–8, poz. 136.

udział audycji realizujących specjalizację w miesięcznym czasie nadawania w godz. 6.00–3.00, nie mniejszy niż 70%. Wskazuje przy tym (rubryka B.3.4) następujące przykłady specjalizacji: w wypadku programów radiofonicznych – muzyczno-kulturalny, muzyczno-biznesowy, muzyczno-społeczno-religijny; w wypadku programów telewizyjnych – filmowy, dokumentalny, informacyjno-publicystyczny, poradnikowy i sportowy. W ogłoszeniach Przewodniczącego KRRiT pojawiały się też specjalizacje: w wypadku radiofonii – muzyczna (wskazywany jest tu z reguły rodzaj muzyki), informacyjno-publicystyczna, muzyczno-literacka, akademicka; w wypadku telewizji – serialowo-filmowa, rozrywkowo-filmowa, muzyczno-filmowa, muzyczna, publicystyczno-informacyjno-poradnikowa, adresowana do dzieci. Ogłaszając o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu wyspecjalizowanego, Przewodniczący KRRiT obowiązany jest wskazać w treści ogłoszenia specjalizację programu.

Z kolei na gruncie przepisów wykonawczych do u.r.t. wskazuje się także programy o charakterze uniwersalnym (por. rubryka B.3.1 powołanego powyżej wzoru formularza *Informacje Programowe* oraz §§ 4 i 8 rozp. w spr. udogodnień). Pod tym pojęciem należy rozumieć program zawierający różne gatunki i formy radiowe lub telewizyjne oraz różnorodną problematykę. W przypadku programów uniwersalnych KRRiT może dodatkowo określić wymóg uwzględnienia tematyki lokalnej²⁹.

Pojęciami „program wyspecjalizowany” oraz „program uniwersalny” wskazane powyżej regulacje wykonawcze posługują się właśnie w kontekście „charakteru programu”. Jednak mimo że art. 34 ust. 1 lit. a u.r.t. wymaga, aby w ogłoszeniu o możliwości uzyskania koncesji określony został zarówno rodzaj, jak i charakter programu, to w art. 37 u.r.t., określającym treść koncesji, wymaga się jedynie określenia rodzaju programu (nie ma tam mowy o określeniu jego charakteru). Należy się zatem zgodzić z poglądem, że ustawodawca posługuje się oboma pojęciami w sposób niekonsekwentny³⁰.

Zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 2 rozp. w spr.zaw.wn., w przypadku niezgodności wniosku o koncesję z warunkami określonymi w ogłoszeniu Przewodniczącego KRRiT w zakresie określenia charakteru programu, wniosek pozostawia się bez rozpoznania.

²⁹ S. Piątek [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 369.

³⁰ *Ibidem*, s. 392.

Inne informacje określone w ogłoszeniu

W ogłoszeniu Przewodniczący KRRiT obowiązany jest określić liczbę koncesji, które zostaną udzielone lub zmienione (art. 34 ust. 1a pkt 4 u.r.t.). Ogłoszenie może dotyczyć postępowań zarówno w sprawie pojedynczych koncesji, jak większej ich liczby. W przypadku złożenia większej liczby wniosków o koncesje, przekraczających istniejące możliwości rozpowszechniania programów, są one rozpatrywane w ramach jednego postępowania (art. 34 ust. 2 zd. 2 u.r.t.).

Zgodnie z art. 34 ust. 1a pkt 5 u.r.t. ogłoszenie wskazuje również czas, na jaki może być udzielona koncesja. Obecnie art. 36 ust. 3 u.r.t. określa tu jednolity okres zarówno dla telewizji jak i radiofonii, i wynosi on 10 lat. Nie może być on zatem ani krótszy, ani dłuższy. Jeżeli ogłoszenie dotyczy zmiany już udzielonych koncesji poprzez ich rozszerzenie (rozszerzenie może dotyczyć nowych obszarów, sposobów lub technologii rozpowszechniania programu), w ogłoszeniu takim należy wskazać, że zmiana koncesji nie powoduje zmiany co do czasu jej obowiązywania. Zmieniona koncesja obowiązywać może bowiem tylko do końca okresu, na jaki udzielona została przed zmianą.

Wyliczenie informacji wskazanych w art. 34 ust. 1a u.r.t. zamyka „termin i miejsce składania wniosków” (pkt 6 powołanej regulacji). Ustawodawca powtórzył zatem wymóg, wskazany już w art. 34 ust. 1 u.r.t., odnoszący się do określenia terminu, do którego wnioski mogą być składane i po upływie którego pozostawia się je bez rozpatrzenia (por. § 17 ust. 1 pkt 1 rozp. w spr.zaw.wn.). Wydaje się, że takie powtórzenie nie ma specjalnego uzasadnienia, zwłaszcza że w ramach art. 34 ust. 1 ustawa jest w tej kwestii bardziej precyzyjna, stanowiąc, że termin do składania wniosków o udzielenie koncesji nie może być krótszy niż 45 dni.

Jeżeli chodzi o „miejsce składania wniosków”, w ogłoszeniu o możliwości uzyskania koncesji powinno być ono określone poprzez wskazanie konkretnego adresu, pod którym będzie można owe wnioski składać.

Informacje spoza katalogu ustawowego

W odróżnieniu od art. 36 ust. 1 u.r.t. (określającego przesłanki oceny wniosku o koncesję) oraz art. 37 ust. 1 u.r.t. (określającego elementy składające się na treść koncesji) – w których wyliczenie ma charakter jedynie przykładowy (posłużenie się w tych przepisach zwrotem „w szczególności”), katalog informacji wskazanych w art. 34 ust. 1a u.r.t. ma charakter wyczerpujący. Innymi słowy, dla ważności ogłoszenia wystarczy, aby obejmowało ono jedynie te dane, które określone zostały w art. 34 u.r.t. Wydaje się jednak, że możliwe jest zamieszczenie w ogłoszeniu

także innych informacji, mających znaczenie dla uczestników postępowania³¹. Mogłoby to przykładowo dotyczyć tych kryteriów oceny wniosku o koncesję, które dla KRRiT mają szczególne znaczenie z uwagi na przyjętą przez nią politykę koncesyjną. Zwiększyłyby to niewątpliwie transparentność postępowania o udzielenie koncesji i uczyniłyby je bardziej zrozumiałym.

Warto przy tym zauważyć, że w orzecznictwie zwracano uwagę, iż „generalny programowy dokument, określający politykę KRRiT w dziedzinie koncesjonowania działalności radiowej, rozpowszechniony w okresie wyprzedzającym rozpoczęcie kolejnych postępowań koncesyjnych, byłby pożądanym, jednakże sam brak takiego dokumentu nie może być utożsamiany z brakiem stanowiska KRRiT co do przyjętych na dany okres kierunków polityki administracyjnej w tej dziedzinie oraz z nieinformowaniem podmiotów zainteresowanych o tych kierunkach i ich zmianach”³². Zawarcie w ogłoszeniu Przewodniczącego KRRiT informacji o możliwości uzyskania koncesji informacji, które wynikałyby z polityki koncesyjnej Rady, nawet przy braku przyjęcia przez nią generalnego dokumentu programowego w tym zakresie, mogłoby być zasadne. Jak już jednak powiedzieliśmy, informacje takie (i im podobne) nie muszą się znaleźć w ogłoszeniu.

Uwagi końcowe

Ogłoszenie informacji o możliwości uzyskania koncesji powoduje wszczęcie postępowania koncesyjnego. Jest ono wszczynane z urzędu przez Przewodniczącego KRRiT (art. 34 ust. 1 u.r.t oraz art. 61 § 1 k.p.a.), a jego ogłoszenie jest elementem postępowania koncesyjnego i podlega kontroli sądu administracyjnego w ramach rozpatrywania skargi na decyzję Przewodniczącego KRRiT podjętą w indywidualnej sprawie o udzielenie koncesji³³. Trzeba tu jednak podkreślić, że indywidualna sprawa o udzielenie koncesji zostaje wszczęta (zgodnie z art. 61 ust. 1 k.p.a.) dopiero z chwilą złożenia wniosku o udzielenie koncesji, w związku z ogłoszeniem o możliwości jej uzyskania. Opublikowanie omawianego ogłoszenia nie jest zatem równoznaczne z wszczęciem indywidualnej sprawy administracyjnej o udzielenie koncesji. Zawiera ono publiczną ofertę rozdysponowania koncesji, skierowaną do nieoznaczonych indywidualnie adresatów, nie jest więc aktem indywidualnym i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego³⁴.

³¹ Zob. S. Piątek [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 371.

³² Wyrok NSA z 12.10.2006 r., II GSK 147/06, Legalis.

³³ Zob. wyrok NSA z 1.10.1998 r., II SA 916/97, Wokanda 1999 nr 6, s. 32.

³⁴ Zob. postanowienie NSA z 6.06.2006 r., II GSK 74/06, Wokanda 2006, 10, s. 38; ONSA i WSA 2007 nr 2, poz. 29, s. 80.

Nie może budzić wątpliwości, że związanie ogłoszeniem dotyczy nie tylko wnioskodawców. Nie miałyby ono żadnego sensu, gdyby organ koncesyjny mógł rozpatrywać wnioski i udzielać koncesji nie mających z nim związku. W wyroku z dnia 13 czerwca 1996 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że organ koncesyjny może rozdysponować w postępowaniu zainicjowanym ogłoszeniem tylko te częstotliwości oraz stacje nadawcze, o których publicznie informował, i tylko pomiędzy wnioskodawców, którzy złożyli wnioski w odpowiednim terminie oraz zostali umieszczeni na liście wnioskodawców podanej do publicznej wiadomości³⁵. Jak słusznie zauważa się w związku z tym w orzecznictwie, związanie organu koncesyjnego jego publiczną ofertą rozdysponowania określonych częstotliwości pomiędzy określonych wnioskodawców co do zasady eliminuje możliwość dokonywania zmian w tym zakresie w toku postępowania koncesyjnego³⁶. Przedmiot postępowania określony w ogłoszeniu wiąże zarówno wnioskodawców, jak i organ koncesyjny, a zawartość ogłoszenia przesądza o zakresie koncesji, jakie można udzielić w postępowaniu zainicjowanym tym ogłoszeniem³⁷.

Zgodnie z art. 34 ust. 2 zd. 2 u.r.t.: „W przypadku złożenia większej liczby wniosków, przekraczających istniejące możliwości rozpowszechniania programów, są one rozpatrywane w ramach jednego postępowania”. Przypomnijmy, że art. 34 ust. 1a pkt 4 u.r.t. wymaga, aby w ogłoszeniu o możliwości uzyskania koncesji określona została ich liczba. Pierwszy z przytoczonych w niniejszym akapicie przepisów dotyczy więc sytuacji, gdy liczba złożonych wniosków jest większa od wskazanej w ogłoszeniu liczby koncesji przewidzianych do udzielenia. Zdaniem orzecznictwa administracyjnego obowiązek rozpatrywania wniosków w jednym postępowaniu oznacza obowiązek rozstrzygnięcia wszystkich spraw dotyczących tego samego rodzaju koncesji jedną decyzją administracyjną. Rozpatrywanie wniosków w jednym postępowaniu zakończonym jedną decyzją administracyjną ma zapewnić możliwość ich wzajemnego porównania i tym samym ułatwić prawidłową ich ocenę i wybór najlepszego. Zapobiega ponadto stosowaniu niedozwolonych preferencji, polegających na udzielaniu koncesji w różnym czasie podmiotom biorącym udział w tym samym postępowaniu³⁸. Podkreślone przy tym zostało, że ze względu na zasadę jawności postępowania koncesyjnego i konieczność zapewnienia wszystkim uczestnikom gwarancji równych szans oddzielne rozpatrywanie każdego z wniosków, czyli bez udziału konkurenta – należy uznać za sprzyjające nieuczciwej

³⁵ II SA 338-349/95, Glosa 1997 nr 2, poz. 7, Wokanda 1996 nr 11, s. 40.

³⁶ Wyrok NSA z 4.04.1996 r., II SA 676/95, ONSA 1997 nr 2, poz. 63.

³⁷ Zob. S. Piątek [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, s. 370.

³⁸ Wyrok wskazany w przypisie nr 36.

konkurencji, naruszające zasadę bezstronności i zapewnienia równych szans wszystkim wnioskodawców przed organem odwoławczym³⁹.

Bibliografia

Jaworski L., *Koncesje na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych w świetle wolności konstytucyjnych*, „Zarządzanie Mediami” 2014, 2(4).

Lubieńczuk G. [w:] A. Niewęglowski (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2021.

Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2019.

Piątek S. [w:] S. Piątek (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.

Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 30.03.2006 r., VI SA/Wa 514/05, Legalis.